

# Anacronismo y actualidad autonomista: El problema del poder internacional de Argentina\*



**Roberto Miranda\*\***

## **Resumen:**

Uno de los problemas de Argentina en su relación con el mundo es la pérdida de influencia sobre el contexto externo, puesta de manifiesto a través de la falta de poder internacional. El país ha apelado a diferentes estrategias para tener o aumentar poder en sus relaciones internacionales. En este trabajo analizamos cómo cada estrategia entendió y manejó las variables permisividad internacional, situaciones de dependencia y relaciones interdependientes. Para ello recurrimos al pasado de la política exterior, y a lo acontecido durante la primera década del presente siglo. A través del examen en cuestión revalorizamos la estrategia autonomista. Destacamos que la decisión ideológica de adoptarla, o la retórica inspirada en ella, no son suficientes para impulsarla y darle continuidad. Es posible, en cambio, si las acciones internacionales están sostenidas mediante la movilización de recursos de poder, y que el ejercicio de este poder realmente provoque efectos frente a terceros.

## **Abstract:**

### **Anachronism and autonomist today:**

#### **The problem of the international power of Argentina**

One of the problems of Argentina in relation to the world is their loss of influence on the external environment, evidenced by the lack of international power. The country has appealed to different strategies to have or to increase power in his international relations. In this paper we analyze how each strategy understood and managed international permissiveness variables, situations of dependence and interdependent relationships. To do this we use the past of foreign policy, and what happened during the first decade of this century. Through the exam in question we revalue the autonomist strategy. We emphasize that the ideological decision to adopt her, or the rhetoric been inspired by her, they are not sufficient to impel it and to give him continuity. It is possible, however, if international actions are sustained through the mobilization of resources of power, and that the exercise of this power actually causing effects against third parties.

---

\* Fecha de recepción: 31 de marzo de 2013. Fecha de aprobación: 3 de agosto de 2013.

\*\* Investigador Independiente del CONICET. Profesor de la maestría en Relaciones Internacionales, IRI-Universidad Nacional de La Plata. Profesor de Política Internacional Argentina, Universidad Nacional de Rosario. [robertoxmiranda@yahoo.com.ar](mailto:robertoxmiranda@yahoo.com.ar)

**Palabras clave:**

poder – estrategia – autonomía.

**Key words:**

power – strategy – autonomy.

**Introducción**

El objetivo de este trabajo es analizar las estrategias utilizadas por Argentina para tener o aumentar poder en sus relaciones internacionales. Precisamente, uno de los problemas que más afligen a su diplomacia es la pérdida de influencia que ha tenido el país sobre el contexto externo, puesta de manifiesto a través de la falta de poder internacional. Su capacidad de iniciativa política y diplomática no ha guardado relación con la condición de país mediano, sobre todo en la coyuntura mundial del presente siglo en la cual

otros países, con la misma o menor calificación, lograron gravitar en el marco internacional, a tal punto que algunos de ellos fueron tenidos en cuenta por las grandes potencias a la hora de discutir asuntos globales.

No sólo está en debate qué modalidad estratégica es la más adecuada para recuperar poder internacional; también está en cuestión si el ejercicio del poder obtenido a través de esa modalidad realmente provoca efectos frente a terceros. Esto último es un aspecto clave porque muchas veces los hacedores de la política exterior impulsan acciones que, a pesar de estar inspiradas en una determinada concepción de poder, no logran trascender internacionalmente,

sobre todo cuando se trata del reposicionamiento del país en el mundo. Así como los hacedores de la política exterior desarrollan intenciones destinadas a conseguir poder sin alcanzar este objetivo, algunos académicos –en sus análisis– suelen ponderar tales intenciones descuidando si las mismas, efectivamente, se transforman en una práctica de poder.

Cada modalidad estratégica representa un tipo de poder que luego desarrollaremos. Argentina ha adoptado y experimentado diferentes estrategias, las cuales se pueden resumir en tres categorías: a) Alianza con una gran potencia; b) Cooperación con actores estatales similares; y c) Autonomía política. Cada tipo de poder ha condicionado el ejercicio del mismo. También, la contundencia o no de los efectos de tal ejercicio de poder ha estado vinculada a las formas a través de las cuales los gobiernos entendieron y manejaron variables fundamentales que a continuación ampliaremos, y que son: i) la permisividad internacional; ii) las situaciones de dependencia; y iii) las relaciones interdependientes. A partir de este análisis revalorizamos la estrategia

***... uno de los problemas que más afligen a la diplomacia argentina es la pérdida de influencia que ha tenido el país sobre el contexto externo, puesta de manifiesto a través de la falta de poder internacional.***

autonomista considerando que las actitudes ideológicas basadas en su nombre, o los discursos y estilos apoyados en ella, son válidos si las acciones internacionales del país inspiradas en esa estrategia controlan las citadas variables.

## **Las condiciones objetivas**

El concepto de permisividad internacional definido por Helio Jaguaribe “se refiere a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países... esas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas”<sup>1</sup>. El lenguaje de Jaguaribe estaba relacionado con el escenario de Guerra Fría en el cual se encontraban enmarcados los países periféricos, al menos los latinoamericanos. La definición nos va a resultar cómoda cuando tratemos la aplicación que hizo Argentina de estrategias de poder durante el conflicto Este-Oeste. Sin embargo, su puesta en valor actual no difiere del espíritu de aquella definición, pues es factible entender la permisividad internacional como las posibilidades que brinda el contexto externo de un país periférico, principalmente mediano, para que éste desarrolle sus condiciones frente a otros actores, sobre todo cuando tales posibilidades las debe aprovechar ante las grandes potencias.

Si la permisividad internacional es amplia entonces es posible que sea altamente beneficiosa para un país periférico, como, por ejemplo, cuando en una determinada coyuntura las mercancías que produce son muy demandadas y registran precios altos, situación que se dio durante el primer decenio del presente siglo, en el cual los países exportadores de productos primarios obtuvieron una importante rentabilidad y peso político en el comercio mundial. En cambio, si la permisividad es reducida habrá escasas posibilidades de obtener beneficios, o bien nulas posibilidades como, por ejemplo, cuando los países latinoamericanos por factores externos no pudieron sostener procesos de integración regional, lo cual sucedió claramente durante el sistema bipolar.

Las situaciones de dependencia y las relaciones interdependientes son otras de las variables que comprometen el ejercicio de poder de un país periférico. Con respecto a la noción de dependencia es sabido que existe una colección de puntos de vista según los supuestos teóricos, ideológicos y culturales de los que se parte<sup>2</sup>. La literatura académica es prolífica en este sentido, y el debate acerca de las dimensiones que abarca la citada noción resul-

---

<sup>1</sup> JAGUARIBE (1979) p. 97. En términos de WALTZ (1988) la permisividad es una consecuencia del espacio y forma que brindan los procesos políticos de la estructura del sistema internacional a través de la socialización y competencia entre los actores.

<sup>2</sup> Por ejemplo, ver DOS SANTOS (1999) y RIST (2002).

ta prácticamente inacabado, por ejemplo, entre lo que es la dependencia estructural inspirada en Johan Galtung cuyos seguidores fueron llamados ortodoxos, y lo que es la denominada dependencia no ortodoxa<sup>3</sup>. Un capítulo aparte son las diferencias que con el tiempo se han suscitado alrededor de la teoría de la dependencia<sup>4</sup>.

Sin duda las discusiones teóricas sobre lo que es la dependencia y lo que ésta representa son válidas, pero aquí nos interesa destacar que, más allá de esas discusiones, la dependencia es objetivamente inherente a la periferia y por lo tanto resulta ser una situación que caracteriza a los países latinoamericanos, la cual se manifiesta a través de una o varias cuestiones, como, por ejemplo, estratégico-militar, económica, tecnológica, diplomática, por citar algunas. No por conocida se debe dejar de lado la aclaración de que una

***Un país mediano que pretende tener o aumentar poder en sus relaciones exteriores, necesariamente debe leer y considerar la permisividad del contexto internacional, sus situaciones de dependencia y las asimetrías de sus relaciones interdependientes para, desde estas variables, configurar una estrategia sostenible.***

dependencia económica o financiera se refuerza a través de la dependencia estratégico-militar, como les ha ocurrido a los países de la región en sus relaciones con Estados Unidos durante la Guerra Fría, y en buena medida les ocurre actualmente mediante el dominio geopolítico de actores dotados de capacidad armada y nuclear.

Paralelamente, es posible que las situaciones de dependencia del país periférico no sean con respecto a un actor único, como en otra época que se entendía que la subordinación era a un solo polo de poder, y que para reducir o eliminar esas situaciones debían multiplicarse los vínculos con otros polos. A esta propuesta se la llamaba diversificación de la dependencia<sup>5</sup>. Por supuesto que diversificar los puntos de apoyo es importante, pero esta opción en sí misma no limita las situaciones de dependencia. El recorte de tales relaciones está en función del nivel de autonomía con que el país periférico maneja políticamente las mismas. De manera que la disminución o supresión de la dependencia está directamente

relacionada con la libertad decisional del país en cuanto a que si la misma es sostenible en el tiempo.

Como señalamos más arriba, las relaciones interdependientes también comprometen el ejercicio de poder de un país periférico, porque básicamente son asimétricas. Es cierto que estas relaciones conllevan pérdidas comunes y ganancias relativas, lo cual resulta ser positivo para países de menor

---

<sup>3</sup> GALTUNG (1971). BERNECKER y FISCHER (1998) p. 40, ponen como ejemplo de autor líder de los ortodoxos a André Gunder Frank, y de los no ortodoxos a Fernando Cardoso.

<sup>4</sup> MIRANDA (2005).

<sup>5</sup> GIL VILLEGAS (1989) p. 671.

desarrollo porque logran sumar poder gracias a una relación, como viene aconteciendo desde los setenta a través de los diferentes espacios de negociación abiertos según el área temática en la que actores periféricos pudieron sacar provecho de la misma. Pero también es cierta la premisa de Robert Keohane y Joseph Nye de que sólo existe relación interdependiente cuando en el reparto desigual de costos y beneficios, los efectos recíprocos de la interacción asimétrica no derivan en una situación de dependencia para uno de los actores<sup>6</sup>.

Este tipo de relaciones, como las situaciones de dependencia, deben ser vistas desde sus respectivos contextos, donde cuenta —entre otras cosas— el grado de permisividad que brinda el ámbito internacional. En las situaciones de dependencia suelen predominar factores estructurales y en las de interdependencia factores coyunturales, pero en ambos casos lo que está en juego es el ejercicio del poder y, fundamentalmente, los efectos que tal poder provoca en otro u otros actores, ya sea en respuesta a un estado de inferioridad que suele ser invariante para un país periférico, ya sea como recurso en un escenario de negociación en el cual tal país puede lograr dividendos relativos. Un país mediano que pretende tener o aumentar poder en sus relaciones internacionales, necesariamente debe leer las tres variables comentadas, y desde esta mirada configurar una estrategia. Las estrategias empleadas por Argentina revelan qué tipo de poder eligieron, y cómo fueron comprendidas y asumidas aquellas variables a través de los efectos generados, cuestiones que describimos a continuación.

### **Aliado de la gran potencia**

Argentina ensayó su inserción internacional a través de la alianza con una gran potencia en dos ocasiones. Una fue mediante la relación especial que entabló con Gran Bretaña después de la batalla de Pavón, de setiembre de 1861, hasta la temprana Guerra Fría. La otra fue mediante el impulso del alineamiento con Estados Unidos durante los gobiernos de Carlos Menem. En ambos casos se partió del supuesto de que la mencionada alianza ponía a Argentina de manera ventajosa en el mundo para ser considerada por el poder político y económico que regía las relaciones de ese mundo. Eso significaba aceptar, acriticamente, la situación de dependencia del país. La consecuencia de esta apuesta fue consentida por quienes decidían la política exterior porque, según sus valoraciones, implicaba contar con un poder internacional que de otra forma no se podía obtener dada la condición periférica de Argentina. Pero era un poder prestado, de carácter abstracto y frágil.

La alianza de Argentina con Gran Bretaña se basó en una dependencia económica que comenzó en la segunda mitad del siglo XIX. En ese momento hubo un contexto internacional permisivo gracias a los cambios que se fue-

---

<sup>6</sup> KEOHANE y NYE (1988).

ron dando, entre los cuales apareció la expansión del mercado mundial a través de la demanda de materias primas. Las grandes potencias europeas tuvieron que ver con la estructuración de la economía complementaria de Argentina, pero Gran Bretaña fue decisiva. A partir de la relación especial con este país, Argentina determinó una inserción internacional excluyente, la cual tuvo dos etapas muy claras. Una de reciprocidad, cuando Argentina abastecía de productos primarios a Gran Bretaña y este país realizaba inversiones destinadas a la infraestructura que sostenía la comercialización de esos productos. Otra, que llamamos bilateralismo profundizado, después de la crisis económica de 1929, cuando los británicos prácticamente no invertían en Argentina mientras el país continuaba siendo proveedor de materias primas, expuesto a las políticas proteccionistas de Londres y sin tener otras alternativas comerciales.

Argentina se transformó en una potencia agropecuaria y demostró poder en el mundo. Los disensos con Estados Unidos en materia hemisférica fueron un ejemplo de esa ostentación a través de la política de prestigio, y las conferencias panamericanas resultaron testigos de la confrontación diplomática entre ambos países. Principalmente porque Argentina estuvo en condiciones de hacerles creer a otros Estados latinoamericanos que tenía poder suficiente para oponerse al panamericanismo motorizado por el secretario de Estado estadounidense James Blaine, en 1889, lo cual en muchas ocasiones representó el seguimiento de tales Estados a las mociones que formulaba Buenos Aires en contra de las pretensiones de Washington. Obviamente que Argentina lo hizo para preservar su vínculo con Europa en general, y con Gran Bretaña en particular. Algo similar puede decirse con respecto a la neutralidad diplomática que supo sostener merced al poder derivado de su posición de potencia agroexportadora, lo cual le permitió desarrollar una vocación jurídicista frente a los conflictos bélicos y las intervenciones armadas de terceros en países latinoamericanos.

Por las modificaciones estratégicas y monetarias que produjo la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, por las consecuencias económicas de la Gran Depresión, el contexto externo de Argentina se volvió menos permisivo. El debilitamiento británico repercutió en Argentina, lo cual fue evidente en cómo el país debió redoblar sus esfuerzos diplomáticos frente al ascenso norteamericano y la tremenda presión que Washington ejercía sobre Latinoamérica, invocando, por ejemplo, el concepto de seguridad regional. Aquellas crisis internacionales fueron crisis de dependencia para Argentina pues la inserción excluyente, si bien se vio favorecida en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial y durante el desarrollo del conflicto armado, esa dependencia fue una de las causas más relevantes de la des-inserción del país. Fue así porque el poder que tenía Argentina mermó en vista de que era un poder surgido de la dependencia económica con Gran Bretaña.

El alineamiento con Estados Unidos durante la gestión Menem también fue fruto de una alianza que —supuestamente— le facilitaba poder adicional a Argentina, aunque de modo diferente a lo experimentado en relación a los

británicos. En el parentesco con Estados Unidos la dependencia fue política. Es importante aclarar que si bien los gobiernos de Menem estuvieron enmarcados en la post-Guerra Fría, Argentina, como la mayor parte de los países latinoamericanos, desde el punto de vista estratégico-militar siguieron subordinados a Washington. De todas maneras en la región esta herencia no estuvo en discusión, entre otras cosas porque la era de la globalización planteaba cuestiones que poco tenían que ver con asuntos de seguridad internacional. Esta nueva era configuró un contexto internacional permisivo que Argentina asumió adaptando sus objetivos políticos a los de la potencia hegemónica, tal como lo prescribía Carlos Escudé a través de la teoría del Realismo Periférico, la cual fue la referencia académica de la política exterior menemista<sup>7</sup>.

El gobierno argentino creyó que con el alineamiento político el país definía su inserción en el mundo, el cual estaba en transición bajo dominio estadounidense ante la desaparición del bloque soviético. Por ello tomó decisiones funcionales a los intereses norteamericanos. En algunos casos lo hizo en consonancia con el intenso apremio de Washington, como por ejemplo en los temas de la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II, la ratificación del Tratado de Tlatelolco, la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, y la condena política a Cuba quebrando la tradición abstencionista de los gobiernos democráticos<sup>8</sup>. Los riesgos de costos eventuales por estas decisiones estuvieron presentes, contrariando de este modo a la misma teoría del Realismo Periférico.

En otros casos fueron decisiones de sobreactuación, como la participación en la guerra del Golfo Pérsico y el retiro de Argentina del NOAL (Movimientos de Países No Alineados), las cuales también arrojaron costos eventuales. Sin embargo, en ese momento tales decisiones se justificaron porque se entendió que hubo compensación a través de beneficios para Argentina, como la apertura del mercado norteamericano al ingreso de carne vacuna fresca después de 63 años, el aumento de productos en el Sistema Generalizado de Preferencias, la designación de aliado extra OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) de Estados Unidos y el apoyo de este país para integrar el exclusivo G-20 económico.

Todo esto, sumado a la adscripción incondicional de los preceptos del Consenso de Washington, transformó a Argentina en un país muy ponderado por los medios multilaterales de crédito, la banca transnacional y el capital especulativo. La firma de adhesión al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial y de casi 60 tratados bilaterales de inversión, intentaron mostrar un país globalizado y modernizado a pesar del ajuste estructural y de la des-industrialización. Lo que en ese proceso importó fue el respaldo político norteamericano, porque el gobierno argentino tenía la

---

<sup>7</sup> ESCUDÉ (1992).

<sup>8</sup> Ver, BUSSO (1997).



expectativa de que el país ocupara un lugar destacado en la formación del nuevo orden internacional, como miembro de la “constelación de 20 o 25 países, llamados coalición occidental”, de los “más ricos del mundo”<sup>9</sup>. Sin embargo, de considerar una falacia que Argentina promoviera una política de poder sin poder, se pasaba a la creencia de que con el alineamiento el país lograba ese poder desde la economía mundial. Pero el poder con que contaba Argentina le era ajeno porque, justamente, la recesión iniciada en 1998 y al mismo tiempo la crisis internacional que sobrevino, pusieron de manifiesto que el país ya no tenía poder alguno donde escudarse.

***La consecuencia de la alianza con una gran potencia implica contar con un poder internacional prestado, de carácter abstracto y frágil.***

Argentina no había ensayado una inserción excluyente porque cuando los frutos de la política del Realismo Periférico no aparecían, el gobierno nacional apeló al pragmatismo, lo cual significó que buscara diversificar sus relaciones internacionales a través de Asia y Europa, junto a la apuesta por la intensificación del vínculo con el Cono Sur. Pero Argentina no era potencia como lo había sido otrora en calidad de agropecuaria. El actor más importante de su economía era financiero y, mayormente, especulativo. Cuando el contexto internacional cambió, entre otras cosas, porque la economía norteamericana en 2001 registró tres trimestres consecutivos de tasas negati-

vas y sumó episodios de corrupción como los de Enron Corporation y World-Com, el grado de endeudamiento externo de Argentina se tornó extremadamente complicado.

El gobierno de Fernando De la Rúa, que indirectamente le dio continuidad al alineamiento desplegado por Menem, no supo superar la situación. Estados Unidos giró hacia la indiferencia y el *default* fue una realidad incontrastable. Así se produjo una crisis de dependencia porque Argentina ya no tenía valor político-estratégico para Washington. La alianza, que le había dado vida a la gestión Menem en la ilusión globalizadora y occidentalizadora, se desmoronó rápidamente. Argentina, con el muy bajo nivel de autonomía política con que contaba, no tuvo recursos para maniobrar de manera sostenida en aquella crisis de dependencia.

## **Cooperación con actores estatales similares**

En muchas ocasiones Argentina intentó tener o sumar poder internacional a través de una inserción basada en acuerdos de cooperación e integración con actores estatales similares. Se partía de la premisa de que Argentina tenía más posibilidades de pesar en el mundo mediante un ejercicio asocia-

---

<sup>9</sup> Discurso del canciller Guido Di Tella en el Centro Argentino de Ingenieros, el 26 de mayo de 1995.



do de poder que de manera aislada<sup>10</sup>. Tanto la integración, como el compromiso de una participación conjunta en instituciones y regímenes internacionales, fueron vistos por los decisores como una fuente de poder consistente. En algunas ocasiones esta opción formó parte del esquema de alianza con una gran potencia, aunque ocupando un lugar secundario, como ocurrió durante la administración Menem en la cual se forjó el Mercosur.

La consecuencia de un ejercicio asociado de poder es que éste resulta ser, en última instancia, un poder compartido. Es un poder circunstancial porque deriva de una transacción interestatal, en la cual los actores van cambiando sus objetivos e intereses nacionales en escenarios también cambiantes, justamente como sucedió con el Mercosur. Asimismo, es un poder impreciso, porque la interacción de la cual surge ese poder tiene base asimétrica, y a menudo las ganancias relativas tienden a ser más ventajosas para el actor estatal de mejor posición en esa interacción, precisamente por hacer valer sus mayores capacidades<sup>11</sup>.

Es posible mencionar diferentes experiencias representativas de esta modalidad estratégica. En algunas de estas experiencias no pudo viabilizarse la práctica de asociar poder y quedaron en la intención o en la letra de un acuerdo; en otras, tal práctica fue distorsionada y en pocas se logró llevar a cabo. Una de las experiencias de la mencionada estrategia de poder ha sido la iniciativa de Juan Domingo Perón en su primera presidencia, cuando en 1951 le propuso a los presidentes de Brasil y Chile, Getulio Vargas y Carlos Ibáñez del Campo, respectivamente, la reedición del pacto ABC. Perón imaginó un bloque de cooperación esencialmente político que, entre otras cosas, apuntara a impedir el avance de las grandes potencias sobre el control de los recursos conosureanos relacionados con las materias primas y los alimentos. En este caso, además de la fuerte presión norteamericana sobre Vargas para vetar la propuesta, la política brasileña leyó que en la interdependencia con Argentina los costos de la asimetría no iban a ser recíprocos, y por lo tanto serían desfavorables a sus intereses y Brasilia dependería de Buenos Aires.

Algo similar sucedió con otra experiencia de ejercicio asociado de poder, como fue el proyecto de cooperación regional formulado por el gobierno de Arturo Frondizi a principios de los sesenta. Pero en esta ocasión la presión estadounidense y sus aliados domésticos brasileños no pudieron impedir la firma, en Uruguayana, del Convenio de Amistad y Consulta entre Frondizi y Janio Quadros, el cual iba a ser extensivo al presidente de Chile, Jorge Alessandri, para que éste lo rubricara. El acuerdo, a pesar de que no perduró, fue simbólicamente significativo porque entre otras disposiciones planteaba rela-

---

<sup>10</sup> Ver, RUSSELL y TOKATLIAN (2010). El enfoque de estos autores, que ellos denominan Autonomía Relacional, se inscribe en una suerte de neoinstitucionalismo periférico.

<sup>11</sup> Guillermo Figari acuerda con la cooperación e integración entre países similares en cuanto a “capacidades o potencialidades”, pero destaca que deberían promover “los mismos valores” para que la asociación resulte fructífera en términos de reparto de poder. FIGARI (1985) p. 28-35.

ciones militares armónicas, la articulación de decisiones tendientes a portar una política exterior sudamericana y el objetivo de asumir –de manera conjunta– la responsabilidad continental. Estuvo presente la intención de acercar poder y de confundirlo en políticas comunes.

La cooperación subregional también fue un instrumento al que apeló el gobierno de Arturo Illia a través de su canciller Miguel Zavala Ortiz, quien promovió un mecanismo de integración con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay para el aprovechamiento de los recursos naturales y la definición de la infraestructura física de la cuenca del Plata. Fue una clara política de institucionalización regional mediante la cual Zavala Ortiz pretendió atenuar la conflictividad diplomática con Brasil, revertir la ecuación de poder contencioso mediante la colaboración interestatal y, paralelamente, reposicionar a Argentina en el marco de la Coexistencia Pacífica y el multilateralismo.

Con la redemocratización latinoamericana de principios de los ochenta, y dada la necesidad de Argentina de recuperarse internacionalmente después del descrédito y aislamiento en el que se encontró durante tantos años de militarismo y violación de los derechos humanos, una de las alternativas que eligió Raúl Alfonsín para aumentar poder fue el ámbito regional. Persuadió a Brasil para modificar la trama geopolítica de rivalidad diplomática y competencia militar que había entre ambos países, por otra de cooperación e integración. El poder conosureano, que Estados Unidos supo dividir desde los albores del siglo XX, fue reestructurado bajo la idea de la paz y solidaridad entre Argentina y Brasil. A pesar de que el contexto internacional era de reducida permisividad, los dos países iniciaron una etapa en la cual, mientras institucionalizaban sus respectivas democracias, terciaban a nivel regional con sus propias capacidades nacionales y las que iban concibiendo gracias a la delineación de un poder compartido.

Uno de los efectos de aquel poder fue la consagración del Mercosur en 1991. Pero la globalización hizo que tal poder tuviera un sentido diferente. El modelo de integración pensado en los ochenta, donde el Estado era el promotor y principal hacedor de las políticas de esa integración, fue sustituido por otro modelo en el cual los actores estatales sólo enmarcaban un espacio físico para que actores diferentes, sobre todo privados, realizaran negocios transnacionales. En ese momento Argentina, por entender su inserción a través de la alianza con Estados Unidos, alentó este modelo de integración que Brasil no aceptó del todo, entre otras cosas, por su proyecto neodesarrollista. En las relaciones interdependientes entre Argentina y Brasil, la dependencia política de la Casa Rosada con la Casa Blanca sugerida por la teoría del Realismo Periférico fue bastante decisiva.

En el proceder de la asociación de poder, Brasil no sólo se valía de sus capacidades, también de cómo esas capacidades se relacionaban con los designios hemisféricos de Washington, en parte materializados a través de su aliada Argentina. Por ello el Mercosur fue una estructura que tensionaba la relación entre los socios mayores, pues el poder compartido estaba paradójicamente disociado en dos concepciones de inserción internacional dife-

rentes, entre lo que se había propuesto Argentina en función de la coyuntura globalizadora, y lo que venía diseñando Brasil para convertirse en potencia regional. El choque noventista entre la propuesta norteamericana del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y la brasileña del ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica), fue una muestra de aquella diferencia entre Argentina y Brasil, en la cual el Mercosur se había convertido en una suerte de campo de batalla diplomática, en lugar de ser una estructura unionista como indica la teoría de la integración.

Cuando Argentina comenzó con su crisis económica en 1998, y Estados Unidos de a poco la fue dejando de lado, la distribución de los costos recíprocos le resultó desfavorable en sus relaciones interdependientes con Brasil. En verdad, la dependencia comercial de Argentina con el país vecino ya era un hecho indudable. Por otra parte, la situación económica brasileña fue influyendo notablemente en la economía argentina. La estructura productiva de Brasil se había vuelto competitiva en el mercado internacional; en 2003 tuvo un enorme salto exportador y a partir de ese año el intercambio comercial entre ambos países comenzó a ser ininterrumpidamente deficitario para Argentina.

Por el *default* Argentina reforzó aquel lazo con Brasil. La esfera de cooperación que los brasileños institucionalizaron en 2004 con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y que Argentina a duras penas suscribió, fue el costo político de la dependencia comercial. Argentina, que había estado incómoda, tanto con la convocatoria unilateral a la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur impulsada por Itamaraty en 2000, como con las respuestas dilatorias del Planalto a las propuestas de Buenos Aires destinadas a la reactivación efectiva del Mercosur, finalmente terminó encolumnándose detrás del proyecto sudamericano pergeñado por Brasil.

La CSN, que en realidad fue una puesta a prueba del gobierno brasileño para compulsar su capacidad de liderazgo en el subcontinente, en 2008 se transformó en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Esta organización fue presentada como el mejor nivel de cooperación política logrado por los países de la subregión en toda su historia. Sin duda que representó la amistad y la intención integracionista de todos esos países bajo la inspiración del ideal unionista, en torno al cual tales países, durante el siglo XIX, intentaron reunirse cuando se estaban emancipando y formando como Estados modernos.

Pero el nivel de cooperación política logrado a través de Unasur, si bien fue el resultado de una articulación consensuada entre los países sudamericanos, evidenció el liderazgo brasileño en la promoción de tal institución. Un liderazgo que, por ser cooptativo, no le dejó a Argentina espacios de resistencia política. Precisamente el gobierno argentino, de vocación institucionalista, no podía ir contra el esquema integracionista que pilotaba Brasil porque coincidía con el país vecino en los fundamentos y objetivos de este esquema. De este modo, Brasil interpretaba la aspiración argentina que, al mismo

tiempo, era su anhelo traducido en iniciativa y acciones políticas. Por otra parte, el gobierno de Néstor Kirchner, que practicó una suerte de internacionalismo liberal porque decidió su política exterior de acuerdo a la dinámica doméstica tratando de proyectarla hacia el mundo, apostó a Sudamérica como centro de la inserción planetaria del país<sup>12</sup>. Lejos de lograr poder a través del Mercosur como se lo había propuesto, y por otra parte complicado para sostener una visión latinoamericanista más que sudamericanista, el presidente argentino acompañó el proyecto brasileño.

El gobierno argentino percibió el poder como relación, y por lo tanto absorbió tal poder mediante la asociación con otros países periféricos, en

***La consecuencia de un ejercicio asociado de poder es que éste resulta ser, en última instancia, un poder compartido. Es un poder circunstancial e impreciso, y a menudo las ganancias relativas tienden a ser más ventajosas para el actor estatal de mejor posición en esa interacción, precisamente por hacer valer sus mayores capacidades.***

este caso sudamericanos, fundamentalmente de Brasil y Venezuela, que tenían atributos económicos y energéticos, respectivamente. La concertación de políticas exteriores a través de la cual se catapultó la Unasur fue un claro ejemplo de mecanismo conjunto de producción de poder que Argentina terminó valorando y reivindicando a pesar del dominio brasileño. Sin embargo, a todas luces el mencionado poder fue compartido, y en este sentido el liderazgo de Brasil marcó una frontera, transformando tal poder en desigual, cuestión que a Argentina le resultó molesto aceptar.

Sobre todo cuando en lugar de decisiones consensuadas donde podía influir, primó el rol hegemónico brasileño en torno a las responsabilidades que supuestamente tenía alrededor de la subregión; por caso, su desempeño en el conflicto intraestatal de Ecuador, de abril de 2005, durante la destitución del presidente Lucio Gutiérrez. El mencionado poder compartido ha sido positivo para Argentina, pero cuando los niveles de participación, influencia y decisión de este país en el ámbito regional y mundial

resultaron limitados, fue porque el citado poder era necesario pero no suficiente para mejorar esos niveles. En otras palabras, el ejercicio asociado del poder no le dio a Argentina la fortaleza que la inserción internacional le demandaba al margen de las coincidencias y los acuerdos institucionales.

## **Autonomía política**

Argentina no sólo procuró tener o aumentar poder internacional a través de la alianza con una gran potencia, o priorizando la cooperación e integración con países periféricos; también acometió tal propósito mediante el impulso

---

<sup>12</sup> Ver, MIRANDA (2012).

de acciones autonomistas políticamente sostenidas. Esto fue notorio durante la Guerra Fría a través de las políticas exteriores de los gobiernos democráticos. La mayor dependencia con Estados Unidos, es decir, la estratégico-militar, no impidió el impulso de aquellas políticas exteriores. Se consideró entonces que con cierto nivel de decisión autónoma era posible maniobrar sobre la mencionada dependencia. Fundamentalmente, a través del ejercicio del poder de que disponía el país generando efectos directos e indirectos sobre otros actores, y en diferentes ámbitos regionales y mundiales. La consecuencia de esta opción es la de contar con un poder propio que puede ser demostrado, por supuesto no ajeno a los condicionantes del contexto externo, pero independiente de los objetivos políticos de terceros, o de las iniciativas internacionales de éstos, y paralelamente, diferenciador del país en el marco de sus relaciones interestatales.

A nuestro entender, un aspecto fundamental de esta estrategia hacia el mundo ha sido la diversificación político-diplomática y económico-comercial que movilizó la política exterior. Fue fundamental por los constreñimientos que la tensión Este-Oeste le generaba a los países periféricos, distinto –por ejemplo– a la realidad de la post-Guerra Fría y globalización en la cual, por sus características y perspectivas, la diversificación no ha sido tan determinante de la autonomía de la política exterior de tales países, cuestión que trataremos posteriormente. Por caso Perón, a través de sus gobiernos, se apoyó en la diversificación de las relaciones exteriores para afrontar la reducida permisividad que le brindaba el contexto internacional al desarrollo de las potencialidades del país, principalmente en sus dos primeras gestiones. Más allá de las razones de la política de la Tercera Posición, el gobierno argentino encarnó pragmatismo en sus relaciones internacionales, y fue en busca de la inserción del país tratando de eludir la marginación impuesta por Estados Unidos.

Así definió convenios comerciales con India, Sudáfrica y España en 1946, como también decidió este tipo de acuerdos –a los cuales se agregaron disposiciones sobre los medios de pago– con Italia (1952), Francia (1953), Países Bajos (1954), Dinamarca y Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, ambos rubricados en 1955. Pero la gran apertura –por ser novedosa y densa– fue con los países latinoamericanos, por ejemplo a través de convenios comerciales con Brasil, Paraguay y Uruguay, cada uno de ellos firmado en 1946. También con Paraguay, en 1953, selló un tratado de unión económica, figura que repitió con Ecuador en 1946 y 1953, y este último año con Nicaragua y Chile. Por otra parte, desde 1946 Argentina ya tenía con Chile un acuerdo de unión aduanera. El rosario de tratados de unión económica lo cerró en 1954 con Bolivia.

Esta matriz de instrumentos internacionales no respondió a la idea de la cooperación que sí, en cambio, Perón había promovido mediante la reedición del ABC con Vargas e Ibáñez del Campo como señalamos más arriba, y que finalmente se frustró. Esta idea de cooperación tenía mucho más que ver con un proyecto de bloque político, representativo de un movimiento conjunto y

armónico de poder. Fue un auténtico intento de ejercicio asociado de poder. En cambio, los citados acuerdos bilaterales conformaron otra situación porque abrieron espacios inéditos en los cuales Argentina pudo gravitar con sus recursos, y a través de ellos logró desplegar poder propio.

En este sentido el Convenio sobre Comercio y Régimen de Pagos con la Unión Soviética, firmado en 1953 por José Stalin y el embajador argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, fue muy elocuente y hasta emblemático. No sólo porque reiniciaba las relaciones comerciales entre ambos países que a los dos años ameritó la firma de un protocolo para regular el aumento del intercambio, sino también porque claramente fue una respuesta autonomista a un contexto internacional signado por la bipolaridad rígida, la contención y el férreo control norteamericano del hemisferio.

En su tercera gestión, Perón también apuntaló la diversificación de las relaciones exteriores como medio propicio para ubicar al país en el escenario mundial y, al mismo tiempo, para abrir espacios de poder favorables a los atributos con que contaba Argentina, que cada vez estaba más lejos de aprovechar las oportunidades de la interdependencia y de la cooperación Sur-Sur. A pesar de los acercamientos y de algunos acuerdos puntuales con determinados países latinoamericanos, el marco regional era inestable y restrictivo, pues la mayor parte de los Estados sudamericanos estaban gobernados por regímenes militares enrolados en la occidentalización de sus políticas exteriores. Con el fin de morigerar esta adversidad y comprometer a nuevos actores, el gobierno peronista destinó su gestión internacional hacia Japón, China y Europa Oriental. Justamente la nota distintiva de la diversificación fueron los convenios firmados con Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la Unión Soviética, que no sólo estuvieron direccionados hacia el aumento del intercambio comercial, también abarcaban cuestiones relacionadas con la infraestructura, pesca, transporte, energía y tecnología.

Frondizi también afrontó las restricciones de la Guerra Fría con respuestas autonomistas a través de la diversificación de las relaciones exteriores. A diferencia de los dos primeros gobiernos de Perón encontró un contexto externo permisivo, aunque es importante señalar que cargó con la desventaja de ser un gobierno débil, básicamente acosado por el poder militar. Tanto la etapa política de la Coexistencia Pacífica, como los acomodamientos económicos provocados por el auge de la inversión privada directa, la irrupción sistemática de empresas transnacionales mediante subsidiarias y la reorganización del mercado financiero internacional, configuraron un escenario propicio para la inserción internacional del país. Justamente Frondizi postuló cambiar la estructura económica argentina dentro del capitalismo con el fin de privilegiar su industrialización y desarrollo nacional, lo cual no iba en contra de la vocación autonomista en materia de política exterior. Por encima de las polémicas que suscitaron sus decisiones de política doméstica y económica, donde las fuertes presiones corporativas fueron el denominador común, el gobierno argentino promocionó la inserción internacional del país apartándose de la lógica Este-Oeste.

Por un lado fundó sus expectativas de inserción en Asia y las materializó a través de los tratados que Frondizi firmó con Japón, India y Tailandia cuando visitó estos países<sup>13</sup>. De algún modo el proteccionismo de Europa Occidental fue responsable de la búsqueda de nuevos mercados para los productos argentinos. También lo fue el enfoque universalista de Frondizi, el cual anidaba una combinación de principios del internacionalismo liberal y de la teoría cepalina del desarrollo económico. La ponderación que su gestión hizo de la región asiática no fue azarosa, entre otras cosas, porque Argentina estaba en condiciones de asegurar fluidez comercial con los países de esta región, por ejemplo, mediante manufactura de origen agropecuario para India. Paralelamente, el gobierno desarrollista le dio continuidad a la política bilateral que Perón inició con la Unión Soviética. Pero Frondizi no sólo ratificó el comercio con el régimen comunista a través de un convenio firmado en 1958; también –dos años después– suscribió un protocolo para que Moscú participara en el negocio del petróleo argentino mediante inversiones y equipamiento. Para la época fue una decisión trascendental, a través de la cual Argentina –junto a otras acciones– trataba de activar una fuente de poder para optimizar su autonomía.

Por otro lado el gobierno nacional supo leer el proceso de emancipación que en ese momento se producía en África como el surgimiento de un nuevo ámbito mundial en el cual Argentina podía influir pensando en su hipótesis de industrialización pesada. Esta apuesta se incrementó rápidamente una vez que Estados Unidos no cumplió con las promesas, tanto de acortar el déficit comercial que Argentina tenía con él, como de invertir en el desarrollo a través de la Alianza para el Progreso. De manera que Frondizi dio prioridad política antes que económica a los nuevos países africanos que habían logrado su independencia.

No sólo plasmó tal prioridad a través del reconocimiento internacional de tales Estados, también estableció con ellos relaciones diplomáticas, abrió embajadas y consulados, y creó las condiciones para que el número de representaciones en aquellos países aumentara acentuadamente. Al mismo tiempo participó en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el Congo, y el gobierno desarrollista envió una misión a varios países africanos. La creación del Departamento de África y Cercano Oriente en el organigrama de la cancillería, y el memorandum 39 titulado “Plan de presencia argentina en África”, fueron claros testimonios de que Frondizi había comenzado a aplicar una práctica mediante la cual, de modo separado, pretendía añadir poder al país desde una perspectiva internacional inédita y promisorio<sup>14</sup>.

Un tercer caso en el cual las acciones autonomistas de política exterior estuvieron presentes durante la Guerra Fría, fue en la administración Illia. Al igual que Frondizi, encabezó un gobierno débil, pero contó con un contexto

---

<sup>13</sup> DEVOTO (2010).

<sup>14</sup> Sobre el memorandum 39, ver BUFFA (2006) p. 85.



externo todavía más permisivo al que transitó el presidente desarrollista. Tanto los procesos de institucionalización internacional que se fueron dando en los sesenta, como el protagonismo que adquirieron los países periféricos en la conformación del multipolarismo político y económico de esta década, le facilitaron al gobierno argentino consumir un diseño diversificador de las relaciones externas del país. Illia, a través de ese diseño que abarcó los planos político y comercial como lo hicieron Perón y Frondizi, los tres tratando de poner el conflicto Norte-Sur por encima de la tensión Este-Oeste, provocó efectos de poder argentino a nivel regional e internacional. Por un lado, Argentina lideró la redacción de la Carta de Alta Gracia de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) que, bajo fuerte inspiración cepalina, establecía un conjunto de normas y principios orientadores para esta comisión, con el fin de “aunar los intereses de sus miembros y proponer acciones conjuntas” frente a la desigualdad del comercio internacional en perjuicio de los países en desarrollo. Esta acción, reconocida por los países de la región, le permitió al gobierno argentino ser el interlocutor de la CECLA en la primera convocatoria de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), realizada en Ginebra en 1964.

Por otro lado, Illia reforzó la inserción argentina en Asia iniciada por Frondizi. Zavala Ortiz, en su viaje a esa región a principios de 1966, percibió que Argentina era un país particularmente valorado como potencia geopolítica y agroexportadora. Por ello no sólo insistió en la apertura de nuevos mercados, como se lo había propuesto el desarrollismo, sino también estabilizó vínculos con países no alineados sin descuidar la relación entre Argentina y aquellos Estados encolumnados detrás de la hegemonía norteamericana. Muy representativo de esta política fue el equilibrio que manejó consintiendo a China (Taiwán) y al mismo tiempo acercándose a la República Popular de China (RPCh), en un momento en el cual sólo se aproximaban al régimen comunista algunas grandes potencias y potencias intermedias de Occidente, pero excepcionalmente países periféricos. El gobierno argentino, si bien por razones de presión militar no pudo modificar el voto tradicional del país en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el reconocimiento de la RPCh, concretó importantes convenios comerciales con Pekín vinculados al abastecimiento de trigo<sup>15</sup>. Precisamente a partir de 1966 el trigo pasó a ser el producto primario de mayor importación en la RPCh.

La diversificación que impulsó Illia también se dio a través de la continuidad de la relación de Argentina con la Unión Soviética. Más aún, tal relación no sólo implicó un sustancial incremento de los volúmenes de intercambio, sino que también se profundizó. Mientras los países de Europa Occidental aumentaban los subsidios a sus productos agrícolas, Argentina firmó convenios con Moscú para proveer principalmente lana, cuero y trigo a cambio de importar petróleo y gas-oil. Por encima del lazo comercial, la Unión Soviética

---

<sup>15</sup> OVIEDO (2001) p. 139.

se interesó por dos temas que generaron polémica en el interior de la política doméstica argentina: por un lado, su intención de ingresar al negocio del petróleo a través de inversiones y venta de maquinarias relacionadas con la producción de este producto primario, y, por otro lado, su deseo de construir represas hidroeléctricas, sobre todo en ríos de llanura, que era la especialidad del país comunista. La relación con la Unión Soviética despertó expectativas fundadas en sectores políticos y empresariales en tanto y en cuanto el líder del bloque comunista se había convertido en una alternativa cierta que, en el escaso tiempo de gobierno que tuvo el presidente radical, posibilitó que Argentina volcara su poder comercial y lograra posicionarse internacionalmente, distanciándose del condicionamiento estratégico-militar de Estados Unidos.

### La movilización de recursos de poder

En la era de la globalización, la política de diversificación de las relaciones exteriores de un país periférico no ha sido tan decisiva en la definición de su autonomía como lo fue, claramente, durante la Guerra Fría. En este período de tensión internacional tal política se enmarcaba en lo que era uno de los requisitos de la Autonomía Heterodoxa esbozada por Juan Carlos Puig, quien afirmaba que para lograr esa autonomía el país periférico podía discrepar con la potencia dominante “en las vinculaciones internacionales globalmente no estratégicas”<sup>16</sup>. Justamente este requisito, como otro de Puig sobre “el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque”, respondió a un determinado contexto internacional que luego desapareció por completo, a pesar de que desde la caída del muro de Berlín en los ámbitos políticos y académicos, tanto del Norte como del Sur, se discute la inclusión o no de América Latina en la noción de Occidente.

En cambio, el requisito teórico de impulsar un modelo de desarrollo interno no coincidente con las expectativas del hegemon como medio para alcanzar autonomía, cobró mucha importancia en el contexto internacional de la post-Guerra Fría y del siglo XXI. También, en función de las modificaciones que se fueron dando en el mencionado contexto, hubo otra definición de Puig que adquirió una nueva valoración teórica<sup>17</sup>. Nos referimos a la expresión de que “todo proyecto autonomista requiere, para que lo sea auténticamente, movilizar recursos de poder”. Esta expresión fue citada en más de una oca-

***La consecuencia de contar con un poder propio, generando el país efectos directos e indirectos sobre otros actores, y en distintos ámbitos regionales y mundiales, resulta ser diferenciador en el marco de sus relaciones interestatales.***

<sup>16</sup> PUIG (1971).

<sup>17</sup> Para algunos estudiosos “aunque los planteamientos de Puig se contextualicen en la época de la Guerra Fría, no dejan de tener vigencia en un mundo cada vez más globalizado y marcado por la hegemonía norteamericana”. WABGOU (2007) p. 16.

sión por el ministro de Relaciones Exteriores Héctor Timerman<sup>18</sup>. Sin embargo, los recursos que Argentina movilizó no lograron sostener un proyecto autonomista. Por un lado, el gobierno nacional trató de volcar fronteras afuera sus avances y valores relacionados con la democracia y los derechos humanos, pero la influencia internacional no fue significativa. No pudo conformar poder político internacional alrededor de aquellas cuestiones<sup>19</sup>. Por otro lado, el muy importante crecimiento económico alcanzado gracias a la coyuntura mundial favorable no se transformó en un recurso de poder para respaldar acciones autonomistas. En otras palabras, no pudo configurar un poder económico.

En verdad, la teoría de la Autonomía Heterodoxa “se limitó tan sólo a destacar la importancia del poder” porque lo fundamental, para esta perspectiva, eran los “márgenes de maniobra” decisonal. Por eso “no se discutió ni se interrogó sobre qué tipo de recursos de poder eran necesarios y cómo estos

debían utilizarse para aprovechar de manera óptima” aquellos márgenes de maniobra<sup>20</sup>. Bien señala Francisco Gil Villegas de que la autonomía es la “forma de ejercicio de un tipo específico de poder” destinado a evitar la subordinación sistemática a un factor externo<sup>21</sup>. Propiamente, se trata del impulso de “más poder sobre sí mismo”, de acuerdo a Dallanegra Pedraza a tono con el criterio de Galtung<sup>22</sup>.

En los años sesenta y setenta, Puig seguramente pensaba que los atributos materiales del país representaban un tipo específico de poder para sostener decisiones internacionales autónomas. Después del último régimen militar, Argentina era otro país, y no

fue casual que Dante Caputo, canciller del gobierno de Alfonsín, afirmara que para “aumentar la capacidad autónoma de decisión” en política exterior, el país sólo podía aspirar a ser una potencia moral porque estaba muy lejos de ser una potencia económica o armada<sup>23</sup>. En esa ocasión la categoría potencia moral fue entendida como poder político por oposición al poder duro. Joseph Tulchin cuestionó esta definición de Caputo porque no era “conocida en la ciencia política o en la diplomacia”<sup>24</sup>. Sin embargo, Joseph Nye, poste-

***El poder blando que Argentina procuró exponer en el presente siglo no integró poder duro porque careció de él, y ese poder blando fue insuficiente para respaldar autonomía, sobre todo tratándose de un país periférico.***

<sup>20</sup> Timerman, Héctor, “Lineamientos de política exterior argentina”, *Página 12*, Buenos Aires, 12 de octubre de 2011.

<sup>21</sup> Según Luis Dallanegra Pedraza, poder político “es el resultado de una *influencia psicológica* que un actor o actores ejercen sobre otro u otros”. DALLANEGRA PEDRAZA (1998), p. 25.

<sup>22</sup> CREUS (2011), pp. 56-57.

<sup>23</sup> GIL VILLEGAS (1989), p. 670.

<sup>24</sup> DALLANEGRA PEDRAZA (1998), p. 94.

<sup>25</sup> Del discurso dado en la Peña “El Ombú” en el Plaza Hotel de Buenos Aires, el 28 de marzo de 1984.

<sup>26</sup> TULCHIN (1988), p. 587.

riormente, al definir el concepto de poder blando desarrolló algunas definiciones relacionadas con la ambigüedad con la que Caputo trató la categoría potencia moral<sup>25</sup>.

Sin duda que el poder blando fue un recurso al que apelaron algunos países para complementar el poder duro de que disponían<sup>26</sup>. Por ejemplo, un país no occidental como China, y un país periférico como Brasil<sup>27</sup>. Pekín desplegó políticas de poder blando al encabezar el desplazamiento del eje mundial del Atlántico hacia el Pacífico, mientras Brasilia también recurrió a esas políticas para conducir la regionalización sudamericana. Es cierto que ambos liderazgos han tenido problemas de reconocimiento como tales, pero también es cierto que los dos países incrementaron el nivel de autonomía: por un lado, porque redujeron situaciones de dependencia, lo cual fue altamente significativo, y por el otro, porque generaron efectos sobre terceros y sobre la política mundial. Ambos se transformaron en jugadores globales, y el poder blando colaboró a través de distintas capacidades para que el poder duro tuviera un sentido más dinámico e interactivo, pero sin duda que este poder fue más que decisivo.

El poder blando que Argentina procuró exponer en el presente siglo no integró poder duro porque careció de él, y ese poder blando fue insuficiente para respaldar autonomía, sobre todo tratándose de un país periférico. Existió la creencia de que la autonomía de la política exterior se podía apoyar en cuestiones identificadas con el poder blando. Pero muchas veces del concepto de autonomía se hizo un uso ideológico, sobre todo en el plano discursivo, atento a fines políticos y electorales, desnaturalizando su significado original<sup>28</sup>. La movilización de recursos de poder está inexorablemente relacionada con los atributos materiales, por eso el requisito teórico de promover un modelo de desarrollo interno pasó a ser esencial, particularmente en un país como Argentina, que no ha logrado re-industrializarse ni modificar su patrón de especialización comercial, y en la coyuntura benigna para las *commodities*, planteada desde 2002, sólo selló la condición de potencia agrícola<sup>29</sup>.

Una de las razones de lo primordial de la relación entre desarrollo interno y disminución de la dependencia es que las decisiones autónomas se sostienen a partir de atributos materiales, principalmente en una época como la globalizadora, en la cual el poder se ha distribuido a través de la transnacionalización financiera y de la producción, catapultando al mercado mundial por encima de los factores nacionales. Esto resultó incontestable. Así lo entendieron India y Brasil, dos países periféricos que pudieron avanzar hacia el rango de potencia regional con participación global. En 2012, India se

---

<sup>25</sup> NYE (1991).

<sup>26</sup> Justamente Nye sostiene la complementariedad entre el poder blando y el poder duro. NYE (2004).

<sup>27</sup> Ver, en el caso chino HOLYK (2011), y en el brasileño GRATIUS (2007).

<sup>28</sup> LORENZINI y PEREYRA DOVAL (2013), p. 25.

<sup>29</sup> Cabe subrayar que esta recuperación fue parcial porque no se produjo en materia pecuaria.

ubicó como la tercera economía mundial y Brasil como la séptima, cuando hasta 1994 ni uno ni otro país estaban entre los diez primeros de mayor PBI del planeta. El poder económico de cada uno fue decisivo para avivar y fortalecer sus respectivas políticas autonomistas. Las diferencias sobre los procesos encarados por ambos actores han sido numerosas y de distinto calibre, pero es evidente que el poder económico favoreció la continuidad de la política exterior formulada por los dos. El ascenso brasileño al mapa mundial es conocido, no así la experiencia india, sobre la cual es posible señalar que el nexo entre la autonomía de su política exterior y el poder material que disponía ha estado presente en diversas acciones internacionales llevadas a cabo por Nueva Delhi<sup>30</sup>.

La mayor parte de las citadas acciones indias se ha basado en un pragmatismo de coincidencias<sup>31</sup>. Por ejemplo, en el mejoramiento de la relación con Estados Unidos y China, a partir de la equidistancia estratégica que Nueva Delhi estableció entre Washington y Pekín. Algo similar ocurrió en el vínculo que enhebró con Rusia y la Unión Europea, sin comprometerse geopolíticamente. En todas estas situaciones su condición de potencia económica pesó considerablemente para ser reconocido como jugador global, reaccionando con discreción frente a los determinantes externos. Esa condición también talló al ser uno de los mayores forjadores de la reedición de la cooperación Sur-Sur, percibiendo y aprovechando las ventajas de un mercado indeterminado como el periférico, que tuvo en India un gran abastecedor y comprador. A estas opciones autonomistas debemos sumarle su creciente protagonismo en Asia que, junto a su posición de cuarto poder militar en el mundo en 2012, se transformó en uno de los principales hacedores del equilibrio regional. Su política exterior fue, por un lado, invariable dado los acuerdos básicos que hubo entre las clases dirigentes, y, por el otro, aguda, debido a los intereses nacionales que impulsó, estructurada gracias al poder duro que la sustentó.

La movilización de recursos de poder material no sólo debe tener en cuenta la permisividad internacional como algo dado por el contexto externo; también a tal permisividad se la debe re-configurar para desplegar esos recursos de la mejor manera posible frente a otros actores. Por la amplia permisividad internacional de las últimas dos décadas, la política mundial modificó reglas que en otros tiempos eran impensables. Algunos países no occidentales y otros periféricos fueron responsables —en parte— de ese cambio como consecuencia de la incidencia que iban teniendo en diversos temas de la agenda internacional. Uno de aquellos actores fue Brasil, según anticipamos más arriba. En esta dirección es posible preguntarse: ¿cómo re-configuró la permisividad internacional de que disponía?

Por un lado, asumió la impronta de las relaciones económicas interdepen-

---

<sup>30</sup> Ver, IQBAL (2007).

<sup>31</sup> MATO (2009).

dientes a través de una diplomacia sistemática basada en la negociación para abordar, convenientemente, la asignación heterogénea de costos y beneficios en diversas cuestiones. Por otro lado, buscó créditos de las distintas crisis que soportaron las grandes potencias, como así también de la competencia que hubo entre ellas y de éstas con los países que Jaguaribe denomina resistentes, es decir, China y Rusia. Todo esto sin provocar tensiones permanentes con el hegemon y las grandes potencias, salvo algunas excepciones que tuvieron que ver con ciertas sobreactuaciones brasileñas<sup>32</sup>. Pero el aprovechamiento más contundente del contexto externo que Brasil consumó fue el haberse transformado en el líder de Sudamérica, y en esto mucho tuvo que ver la simbiosis que gestó su poder económico con la permisividad internacional de ese momento.

Por otra parte, movilizar recursos de poder material es una práctica que promueve poder propio, lejos del escolasticismo y del voluntarismo, cuyo resultado más concluyente está en minimizar la subordinación del país a factores contrarios al interés nacional, el desarrollo interno y las creencias sociales. Uno de los países medianos que en los últimos tiempos, mientras fue ejerciendo poder iba paralelamente incrementando su autonomía, ha sido Turquía. Es cierto que se occidentalizó profundamente durante la Guerra Fría y que formó parte de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), el Consejo de Europa y de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Pero también es cierto que, sin abandonar su buena relación con Estados Unidos, mutó hacia una mayor capacidad de decisión propia frente a Washington; prueba de ello ha sido que en 1991 tropas norteamericanas utilizaron bases militares turcas para bombardear Irak, lo cual no ocurrió en 2003 porque el parlamento de Ankara lo prohibió.

Turquía hasta 2012 había escalado notoriamente en capacidad económica (decimosexto PBI del mundo) y militar (decimoprimer lugar en el ránking de Global Fire Power). La denominada “doctrina Davutoglu” orientó la política exterior hacia la consigna de que Turquía estaba en condiciones de definir “su propio eje” internacional de acuerdo a sus recursos y a la situación internacional en la que se encontraba<sup>33</sup>. Así moderó el interés por ingresar a la Unión Europea que negocia desde 1987, y prefirió ponderar su valor estratégico. Por este motivo optó por convertirse en una potencia regional con alcance global, para lo cual ha entendido que desde el espacio geopolítico que ocupaba podía ejercer influencia, acción que realizó a través de las dis-

***Existe autonomía de política exterior, no sólo por decisión ideológica ni por retórica, sino cuando las acciones impulsadas por el país son efectivamente sostenidas en el tiempo a través de un poder propio.***

<sup>32</sup> Ver, LECHINI y GIACCAGLIA (2010).

<sup>33</sup> Ver, FULLER (2004).

tintas crisis ocurridas en su entorno intentando obtener prestigio mediante ciertos elementos de poder blando junto al evidente poder militar con que contaba<sup>34</sup>. De esta forma diversificó sus relaciones y logró trascender en los Balcanes, el Cáucaso y Medio Oriente bajo la prédica del multilateralismo y la cooperación, ubicándose como epicentro político e interlocutor válido de la región.

## Conclusión

Argentina supo tener poder en su relación con el mundo a través de las diferentes estrategias que utilizó, como hemos analizado más arriba. No siempre fue el mismo tipo de poder. Cuando éste fue prestado, como consecuencia de la alianza con una gran potencia, su vigencia estuvo subordinada a la fortaleza de tal potencia, o bien a los intereses de la misma. Por ejemplo, durante el alineamiento de los gobiernos de Menem con Estados Unidos. Cuando el poder fue compartido, Argentina se vio beneficiada para su posicionamiento internacional. Incluso durante el *default* ese tipo de poder obró como paraguas frente al aislamiento y desconcierto en el que se encontraba el país. En ese momento el Mercosur –por caso– fue un espacio de poder que le dio poder al país, permitiéndole morigerar su vulnerabilidad externa. Pero si bien todo proceso de integración es relevante para un país periférico, al mismo tiempo tal proceso en sí mismo no es autonomizante, sólo es instrumental, “y su sentido dependerá del objetivo que se fije”<sup>35</sup>.

En cambio, cuando el poder fue propio, el nivel de sujeción a los objetivos e intereses de terceros ha sido menor, o bien nulo. Este poder existió cuando su ejercicio repercutió en otros actores, influyó en ámbitos regional y mundial, y se mantuvo en el tiempo. Precisamente, una estrategia autonomista es válida cuando sus acciones de política exterior demuestran control sobre las variables permisividad internacional, situaciones de dependencia y relaciones interdependientes. Previo a la consideración de esta premisa es importante subrayar algunas cuestiones básicas referidas a la perspectiva autonomista.

Una cuestión es que tanto la decisión ideológica de adoptar la autonomía como el discurso basado en la misma, contrariamente a lo que a menudo se señala, no alcanzan para impulsar y mantener una conducta autonomista. Una segunda cuestión es que algunos requisitos teóricos de la Autonomía Heterodoxa son anacrónicos por los cambios contextuales, y su estimación tanto gubernamental como analítica resulta estéril, mientras que otros requisitos adquirieron notable actualidad sin haber sido suficientemente ponderados. Nos referimos al poder con el que debe contar la política exterior para que sus acciones autonomistas puedan ser efectivamente sostenidas.

---

<sup>34</sup> OGUZLU (2007).

<sup>35</sup> PUIG (1980) p. 154.



Consumar ese propósito implica comprender el grado de permisividad que brinda el marco externo y sobre el cual el país debe manejar su política internacional, fundamentalmente su inserción en tal marco. Las acciones autonomistas sostenidas a través de recursos de poder son aquellas cuyos efectos logran reducir o eliminar la dependencia del país. Por ejemplo, que la dependencia estratégico-militar con Estados Unidos no gravite negativamente en la relación de Argentina con el poder financiero internacional. O bien que los efectos de tales acciones logren impedir que las relaciones interdependientes deriven en situaciones de dependencia.

Por ejemplo, que la interdependencia económica con Brasil y China no signifique, en un caso, dependencia política a través de la integración, y, en otro caso, dependencia comercial. En ambos casos esto puede ser posible en la medida en que la coyuntura internacional se vuelva en contra de las ganancias relativas obtenidas por Argentina, como aconteció en circunstancias del pasado. Sólo habrá autonomía si el país limita las situaciones de dependencia y las asimetrías de la interdependencia, porque de eso se trata, y así entonces su poder internacional será una consecuencia del poder que sostiene a esa autonomía política.



## Bibliografía

BERNECKER, Walther y FISCHER, Thomas. "Auge y decadencia de las teorías de la dependencia sobre América Latina". En *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia, Correspondiente de la Real de Madrid*. Academia Mexicana de la Historia. México, 1998, p. 29-51.

BUFFA, Diego. *El África Subsahariana en la política exterior argentina. Las presidencias de Alfonsín y Menem*. Primera Edición. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 2006.

BUSO, Anabella. *A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos*. Centro de Estudios Rosario de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, N° 10, Documento de Trabajo, diciembre de 1997, p. 103.

CREUS, Nicolás. "La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder". En Miranda, Roberto. *Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Primera Edición. Rosario: Pia, 2011, p. 49-76.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *El orden mundial del siglo XXI*. Primera Edición. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad, 1998, p. 285.

DEVOTO, Leonor. "Viaje del presidente Frondizi a Canadá y Asia". En *Temas de Historia Argentina y Americana*. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, N°16, 2010, p. 147-176.

DOS SANTOS, Theotonio. *De la dependencia al sistema mundial: balance y perspectivas*. Primera Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. p. 79.

ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Primera Edición. Buenos Aires: Planeta. p. 292.

FIGARI, Guillermo. "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista". En *Mundo Nuevo*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, N° 29-30, 1985, p. 19-47.

FULLER, Graham. "Turkey's Strategic Model: Myths and Realities". En *The Washington Quarterly*. Center for Strategic & International Studies. Washington, Vol. 27, N° 3, 2004, p. 51-64.

GALTUNG, Johan. "A Structural Theory of Imperialism". En *Journal of Peace Research*. Peace Research Institute. Oslo, Vol. 8, N° 2, 1971, p. 81-117.

GIL VILLEGAS, Francisco. "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica". En *Foro Internacional*. El Colegio de México. México, Vol. 29, N° 4 (116), 1989, p. 662-692.

GRATIUS, Susanne. *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Madrid, N° 35, Documento de Trabajo, abril de 2007, p. 28.

HOLYK, Gregory. "Paper Tigre? Chinese Soft Power in East Asia". En *Political Science Quarterly*. Academy of Political Science. New York, Vol. 126, N° 2, 2011, p. 223-254.

IQBAL, Badar Alam. "Tendencias y problemas en la economía india". En *Foreign Affairs en español*. Council on Foreign Relations, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Vol. 7, N° 1, 2007, 54-63.

JAGUARIBE, Helio. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". En *Revista de Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. Santiago, Vol. 12, N° 46, 1979, p. 91-130.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Primera Edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988. p. 305.

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa. "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?". En *Problemas del Desarrollo*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, N° 163 (41), 2010, p. 53-73.

LORENZINI, María Elena y PEREYRA DOVAL, María Gisela. "Revisitando los aportes de las teorías del Sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil". En *Relaciones Internacionales*. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, N° 22, 2013, p. 9-26.

MATO, Antía. *La política exterior india: las dimensiones global y regional*. Real Instituto Elcano. Madrid, N° 27, Documento de Trabajo, 25 de mayo de 2009, p. 28.

MIRANDA, Roberto. "Sobre los fundamentos internacionales de la Argentina: teoría y realidad". En *Invenio*. Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. Rosario, N° 15, 2005, p. 47-60.

MIRANDA, Roberto. "Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner". En *Revista Enfoques*. Universidad Central de Chile. Santiago, Vol. X, N° 17, 2012, p. 85-103.

NYE, Joseph. *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Primera Edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 245.

NYE, Joseph. *Soft Power. The Jeans to Success in World Politics*. Primera Edición. New York: Public Affairs, 2004, p. 208.

OGUZLU, Tarik. "Soft Power in Turkish Foreign Policy". En *Australian Journal of International Affairs*. Australian Institute of International Affairs. Vol. 61, N° 1, 2007, p. 81-97.

OVIEDO, Eduardo. *Argentina y el este asiático. La política exterior de 1945 a 1999*. Primera Edición. Rosario: UNR Editora, 2001, p. 314.

PUIG, Juan Carlos. "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo". En *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, N° 37-38, 1971, p. 21-34.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Primera Edición. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 258.

RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Primera Edición. Madrid: Los libros de la Catarata, 2002, p. 313.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan. *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Primera Edición. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010, p. 168.

TULCHIN, Joseph. "La política exterior del gobierno democrático y los Estados Unidos". En *Criterio*. Fundación Criterio. Buenos Aires, 1988, p. 585-591.

WABGOU, Maguemati. "Aproximaciones teóricas para repensar el diálogo África, América Latina y el Caribe". En *Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, N° 4, 2007, p. 13-39.

WALTZ, Kenneth. *Teoría de la política internacional*. Primera Edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p. 336.